

Direction des libertés publiques
et des affaires juridiques

Sous-direction des polices administratives

Bureau des polices administratives

Instruction du Gouvernement du 25 février 2016 relative aux rencontres sportives à risques et aux interdictions de déplacement de supporters

NOR : INTD1605099J

*Le ministre de l'intérieur à Monsieur le préfet de police; Mesdames et Messieurs les préfets;
Monsieur le préfet de police des Bouches-du-Rhône.*

Depuis quelques mois, le nombre de mesures d'interdiction de déplacement de supporters, prises sur demande des préfets, s'accroît de manière très significative. Si ce dispositif de police administrative a fait la preuve de son utilité pour limiter les débordements à l'occasion de rencontres sportives à risques, son utilisation doit être réservée aux situations correspondant aux critères fixés par l'article L. 332-16-1 du code du sport, et dans lesquelles aucune autre mesure moins contraignante ne serait suffisante pour éviter la survenance de troubles graves à l'ordre public.

La présente circulaire vise à :

- rappeler qu'une interdiction de déplacement de supporters ne peut être prononcée que de manière exceptionnelle(1);
- préciser, néanmoins, que dans le contexte d'état d'urgence, de telles mesures peuvent être justifiées plus facilement, à condition de démontrer que les forces de l'ordre sont mobilisées sur d'autres priorités et que leur disponibilité est donc réduite pour encadrer d'éventuels débordements en marge de rencontres sportives (2);
- définir les modalités de saisine de mes services par vos soins, notamment en termes de délais (3).

1. L'interdiction de déplacement de supporters ne peut être prononcée que de manière exceptionnelle

a) Elle répond à des conditions légales strictes.

Aux termes de l'article L. 332-16-1 du code du sport, « le ministre de l'intérieur peut, par arrêté, interdire le déplacement individuel ou collectif de personnes se prévalant de la qualité de supporter d'une équipe ou se comportant comme tel sur les lieux d'une manifestation sportive et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves à l'ordre public ».

L'arrêté du ministre, pris à la demande du préfet, doit donc justifier la réalité des « troubles graves à l'ordre public » qui ne manqueraient pas de survenir si les supporters qui envisagent de se déplacer n'étaient pas empêchés de le faire. Il vous appartient, lorsque vous me saisissez d'une telle demande, de me communiquer les éléments de motivation utiles.

L'article L. 332-16-1 dispose, en effet, que « l'arrêté énonce la durée, limitée dans le temps, de la mesure, les circonstances précises de fait qui la motivent ainsi que les communes de point de départ et de destination auxquelles elle s'applique ». Lorsqu'il est saisi au contentieux, le Conseil d'État vérifie minutieusement que ces différentes conditions sont bien remplies.

Ainsi, pour motiver suffisamment une mesure d'interdiction de déplacement des supporters d'un club « A » appelé à rencontrer un club « B », il est nécessaire d'établir que des troubles graves sont prévisibles compte tenu des antécédents connus, qui peuvent être de trois ordres :

- des supporters du club « A » ont déjà eu l'occasion de commettre des troubles à l'ordre public lors de précédents déplacements de cette équipe, y compris dans d'autres villes que celle du club « B »;
- des supporters du club « B » ont déjà eu l'occasion de commettre de tels troubles lorsque leur équipe joue à domicile, y compris contre des équipes autres que l'équipe « A »;
- des supporters des équipes A et B ont déjà eu l'occasion de s'affronter mutuellement à l'occasion de précédentes rencontres ; l'interdiction de déplacement se justifie particulièrement lorsqu'il existe entre ces deux équipes un antagonisme avéré, susceptible de donner lieu à des débordements ou à des actes violents.

Ces trois registres de motivation ne constituent toutefois pas nécessairement des conditions cumulatives. Pour être pertinents, les éléments d'historique doivent être récents – c'est-à-dire concerner la saison en cours, la saison précédente voire, au plus, celle d'avant.

Si ces antécédents sont nécessaires à la motivation de la mesure, celle-ci sera utilement renforcée par des éléments d'information donnant des raisons sérieuses de penser que des supporters envisagent, à l'occasion de la rencontre concernée, de chercher l'affrontement. Il vous appartient, à cet effet, de mobiliser le service départemental du renseignement territorial (SDRT) et/ou le correspondant football de la division nationale de lutte contre le hooliganisme (DNLH) de la direction centrale de la sécurité publique, ou encore de prendre les contacts nécessaires avec les responsables des clubs concernés, pour obtenir de tels renseignements.

Il est à noter que les risques d'atteinte à l'ordre public doivent être appréciés objectivement, indépendamment du comportement des personnes visées par la mesure d'interdiction, dès lors que leur seule présence est susceptible d'occasionner des troubles graves à l'ordre public : le juge administratif admet qu'une mesure d'interdiction puisse viser les supporters du club en déplacement, alors même que les menaces de troubles à l'ordre public sont imputables aux supporters de l'autre équipe (CE, juge des référés, 12 septembre 2014, n° 384405).

Les défauts liés à la configuration interne du stade peuvent également être cités comme «circonstance renchérissant le risque de trouble à l'ordre public» (CE, juge des référés, 10 février 2015, n° 387780).

b) L'interdiction de déplacement de supporters ne se justifie que lorsqu'aucune autre mesure moins contraignante ne serait susceptible d'éviter les troubles à l'ordre public.

Il appartient en effet au ministre d'assurer une juste conciliation entre, d'une part, la préservation de l'ordre public et, d'autre part, les libertés fondamentales que sont la liberté d'aller et de venir, la liberté d'association et la liberté d'expression (CE, 29 mars 2013, n° 367274).

Dès lors, avant de formuler une demande de mesure d'interdiction, il vous revient de vérifier que d'autres dispositifs de police administrative, moins contraignants, ne seraient pas suffisants :

- l'article L. 332-16-2 du code du sport vous permet ainsi de restreindre, par arrêté, la liberté d'aller et venir de personnes se prévalant de la qualité de supporters ou se comportant comme tels et dont la présence est susceptible d'occasionner des troubles graves pour l'ordre public en définissant autour d'un stade un périmètre dont l'accès leur est interdit à l'occasion d'une manifestation sportive à risque («arrêté préfectoral de périmètre»). Votre arrêté pourra également prévoir un encadrement du déplacement, voire la limitation du nombre de supporters du club reçu. Ces mesures complémentaires, décidées après concertation avec le club et le correspondant football de la DNLH, contribuent à prévenir les troubles graves à l'ordre public sans aller jusqu'à une interdiction totale de déplacement. Vous trouverez un modèle d'arrêté préfectoral sur l'intranet de la DLPAJ ;
- vous pouvez également, en application de l'article L. 332-16 du même code, prendre des mesures individuelles d'interdiction administrative de stade, pouvant être assorties d'une obligation de pointage au moment des manifestations sportives (sur ce point, voir la circulaire DLPAJ / DGPN n° 2013-5016D du 22 juillet 2013).

Parmi les circonstances pouvant justifier la nécessité d'une interdiction de déplacement, on peut citer :

- le risque que des actes violents soient commis pendant les trajets vers et depuis le lieu du match, ces troubles ne pouvant être évités par le seul déploiement des forces de police sur les lieux de la rencontre (CE, juge des référés, 18 décembre 2015, n° 395273) ;
- l'impossibilité de prendre des mesures de police administrative ciblées sur des individus en particulier, faute d'avoir pu identifier les auteurs de débordements commis à l'occasion d'une précédente rencontre (CE, juge des référés, 8 novembre 2013, n° 373129).

2. Pendant l'état d'urgence, une interdiction de déplacement peut se justifier plus facilement, à condition de démontrer que les forces de l'ordre sont mobilisées sur d'autres priorités, ce qui réduit leur disponibilité pour encadrer des débordements en marge de rencontres sportives

L'argument du manque de disponibilité des forces de l'ordre, mobilisées sur des priorités plus importantes comme la lutte contre le terrorisme, est régulièrement invoqué dans les arrêtés d'interdiction de déplacement. Il a été admis, dans le contexte particulier de l'état d'urgence, par le juge administratif qui a reconnu les «contraintes spécifiques en termes de disponibilités des forces de l'ordre consécutives à leur mobilisation exceptionnelle au cours des dernières semaines» (CE, juge des référés, 18 décembre 2015, n° 395339).

La réalité de cette contrainte doit toutefois être démontrée dans la motivation de l'arrêté d'interdiction. Il vous appartient donc, dans la demande que vous me transmettez, de présenter les circonstances locales susceptibles de contribuer à cette démonstration. Par exemple, vous pourrez préciser :

- qu'une importante manifestation est organisée dans le département le même jour que la rencontre sportive, mobilisant une part importante de la réserve locale de maintien de l'ordre ;
- que les unités mobiles disponibles au sein de la zone de défense sont mobilisées par d'autres événements dans des départements voisins ; à cet égard, vous pourrez utilement indiquer le nombre d'unités qui ont été nécessaires pour encadrer, dans le passé, une rencontre sportive présentant des enjeux équivalents en termes d'ordre public.

3. L'interdiction de déplacement de supporters doit nécessairement respecter le formalisme suivant

- a) Lorsqu'une rencontre sportive à risque s'annonce, et quelles que soient les mesures que vous envisagez de prendre ou de proposer pour en assurer le bon encadrement, il vous appartient de veiller à l'information de la DNLH, qui pourra vous apporter un appui technique utile, éventuellement par l'intermédiaire de votre direction départementale de la sécurité publique (DDSP).
- b) Lorsque vous entendez proposer au ministre une mesure d'interdiction de déplacement de supporters :
- la demande motivée, signée par vous-même ou par un membre du corps préfectoral, sera adressée au directeur des libertés publiques et des affaires juridiques (bureau des polices administratives), avec copie au chef de la DNLH (DGPN / DCSP);
 - l'arrêté préfectoral de périmètre signé, qui sera visé par l'arrêté du ministre, doit également être joint;
 - la saisine sera envoyée suffisamment en amont de l'événement pour permettre des échanges avec les services de la DLPAJ (supporters-dlpaj@interieur.gouv.fr) et de la DNLH (dcsp-hooliganisme@interieur.gouv.fr) et pour tenir compte des délais de signature par le Ministre puis de publication de l'arrêté – le tout dans un calendrier devant laisser la possibilité aux requérants éventuels de former en temps utile un recours en référé.

Compte tenu de ces contraintes, dans la mesure où ces manifestations sportives sont programmées bien en amont de l'événement, et sauf événement nouveau conduisant à réévaluer l'analyse du risque, vos demandes doivent être formulées au moins dix jours avant la date de la rencontre sportive.

Fait le 25 février 2016.

Pour le ministre et par délégation :
Le préfet, directeur du cabinet,
M. LALANDE